

Beschlussvorlage für die Sitzung am 7.7.2022

ZWISCHENBERICHT DER KOMMISSION ZUR REFORM DES WAHLRECHTS UND ZUR
MODERNISIERUNG DER PARLAMENTSARBEIT - ECKPUNKTE

I. Verkleinerung des Bundestages/Reform des Wahlrechts

Deutscher Bundestag
Kommission zur Reform des Wahlrechts
und zur Modernisierung des Parlamentsarbeit
Kommissionsdrucksache
20(31)029Neu
TOP 1 07.07.2022
07.07.2022

Die Kommission stellt fest:

Das aktuelle Wahlsystem kann dazu führen, dass die Größe des Bundestages stark über die gesetzlich vorgesehene Regelgröße von 598 Mitgliedern anwächst und je nach Wahlergebnis erheblich variiert. Aufgrund der sich verändernden Parteienlandschaft ist ein starkes Anwachsen des Bundestages über seine gesetzliche Regelgröße hinaus wahrscheinlich.

Die Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag:

1. Das Wahlsystem sollte so reformiert werden, dass die Regelgröße des Deutschen Bundestags von 598 Sitzen sicher eingehalten wird.
2. Das Grundprinzip der personalisierten Verhältniswahl sollte beibehalten werden.
3. Die Sitzverteilung auf die Parteien sollte auch weiterhin nach dem Verhältnis der Zweitstimmen erfolgen. Dabei sollte zunächst auf Bundesebene die Sitzzahl der Parteien festgestellt werden (sog. Oberverteilung). Die 598 Sitze werden im Verhältnis der von den Parteien bundesweit errungenen Zweitstimmen verteilt. Die so ermittelte Sitzzahl einer Partei wird sodann im Verhältnis nach den von ihr in den Ländern erzielten Zweitstimmen auf die Landeslisten der Partei verteilt (sog. Unterverteilung).
4. Zur Vermeidung von Überhangmandaten sollten einer Partei in einem Land nur so viele Wahlkreismandate zugeteilt werden, wie ihrer Landesliste Mandate zur Verfügung stehen (Zweitstimmendeckung). Haben in einem Land mehr Kandidierende einer Partei in ihrem Wahlkreis die relative Mehrheit der Personenstimmen erhalten, als der Partei Listenmandate zustehen, wird den Kandidierenden, die die relativ geringste Zahl an Personenstimmen in ihrem Wahlkreis erhalten haben, kein Mandat zugeteilt.
5. Für den Fall der Nichtzuteilung eines Wahlkreismandats an den oder die Erstplatzierte, soll der Wahlkreis nicht unbesetzt bleiben. Es sind verschiedene Zuteilungsmechanismen für die alternative Zuteilung des Wahlkreismandats möglich:
 - a) Vorzugsweise sollte die Zuteilung dieser Wahlkreismandate über eine Ersatzstimme bei der Personenwahl erfolgen, mit der die Wählerinnen und Wähler ihre zweite Präferenz bei der Personenwahl zum Ausdruck bringen können. Die Ersatzstimmen derjenigen Wählerinnen und Wähler, deren Erstpräferenz wegen mangelnder Zweitstimmendeckung des präferierten Kandidaten bzw. Kandidatin nicht berücksichtigt werden konnten, werden zu den Erstpräferenzen der anderen Wählerinnen und Wähler hinzugezählt. Der Wahlkreis wird an den Kandidaten oder die Kandidatin mit den meisten Stimmen und vorhandener Zweitstimmendeckung vergeben.
 - b) Die Zuteilung des Wahlkreismandats könnte auch an den Kandidaten oder die Kandidatin mit den nächstmeisten Stimmen erfolgen, bei dem oder der eine Zweitstimmendeckung vorliegt. Die Einführung einer Ersatzstimme wäre dann nicht erforderlich.

Es sind auch Modelle möglich, nach denen der oder die erfolgreiche Wahlkreiskandidierende nicht mehr durch relative Mehrheitswahl ermittelt wird, sondern durch andere Personenwahlsysteme:

- c) Die Personenwahl in den Wahlkreisen kann mittels Wahl durch Zustimmung erfolgen. Hierbei kann jede Wählerin und jeder Wähler jedem Kandidaten und jeder Kandidatin eine Stimme geben oder nicht. Der Kandidat oder die Kandidatin, der oder die die Zustimmung der meisten Wähler und Wählerinnen erhalten hat, erhält das Mandat, wenn seine oder ihre Partei eine Zweistimmendeckung vorweist. Ist dies nicht der Fall, erhält der Kandidat oder die Kandidatin mit den nächstmeisten Stimmen das Mandat, wiederum vorausgesetzt, dass eine Zweitstimmendeckung gegeben ist.
 - d) Das Wahlkreismandat kann auch aufgrund eines Präferenzwahlsystems vergeben werden. Hierbei bringt jeder Wähler und jede Wählerin die Kandidaten und Kandidatinnen in eine Reihenfolge. Der Kandidat oder die Kandidatin mit den wenigsten Erstpräferenzen scheidet zunächst aus. Die Zweitpräferenzen derjenigen Wähler und Wählerinnen, die diesen Kandidaten oder diese Kandidatin gewählt haben, werden an die entsprechenden Kandidaten und Kandidatinnen vergeben. Es scheidet wiederum der schlechteste Kandidat oder die schlechteste Kandidatin aus. Es wird weiter so verfahren, bis der erfolgreiche Kandidat oder die Kandidatin feststeht. Auch hier wird das Mandat nur an Kandidatinnen und Kandidaten zugeteilt, wenn das Mandat durch Listenstimmen der Partei abgedeckt ist.
6. An der Mandatsverteilung sollen alle Parteien teilnehmen, die mindestens 5 % der gültigen Zweitstimmen erhalten haben. Über die Fortgeltung und die verfassungskonforme Ausgestaltung der bislang bestehenden Grundmandatsklausel zur Teilnahme von Parteien an der Sitzverteilung des Bundestages muss politisch entschieden werden.
 7. Die Kandidatur parteiloser Bewerber und Bewerberinnen als Wahlkreiskandidatinnen und -kandidaten sollte weiterhin möglich sein.
 8. Das Wahlrecht sollte nachvollziehbar und verständlich sein.
 9. Ein Wahlsystem, bei dem ein Teil der Abgeordneten durch Mehrheitswahl in den Wahlkreisen und ein Teil der Abgeordneten durch bundesweite Verhältniswahl nach Landeslisten gewählt wird, die beiden Systeme aber unverbunden nebeneinanderstehen, sollte nicht eingeführt werden.
 10. Auch eine Wahlrechtsreform unter Nutzung bisheriger Instrumente, insbesondere einer Reduzierung der Wahlkreiszahl, einer Veränderung der gesetzlichen Regelgröße und einer Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten in anderen Ländern, ist möglich. Sie bietet aber nicht dieselbe Gewähr für eine wirksame Reduzierung der Sitzzahl des Bundestages.

II. Aktives Wahlrecht ab 16 Jahren

Die Kommission stellt fest:

1. Die Absenkung des aktiven Wahlrechts auf 16 Jahre bedarf für die Bundestagswahl einer Verfassungsänderung in Artikel 38 Absatz 2 Grundgesetz.
2. Für die Wahl zum Europäischen Parlament kann das aktive Wahlrecht durch den Gesetzgeber ohne Verfassungsänderung auf 16 Jahre abgesenkt werden.

3. Die Festlegung eines Mindestalters von 16 Jahren bewegt sich sowohl für die Bundestagswahl als auch für die Wahl zum Europäischen Parlament innerhalb des Einschätzungsspielraums des (Verfassungs-)Gesetzgebers und ist verfassungsrechtlich möglich. Es sprechen ebenso keine verfassungsrechtlichen Gründe dagegen, das aktive Wahlrecht von 18 Jahren beizubehalten.

Die Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag:

1. Für eine Absenkung des aktiven Wahlalters sowohl bei Europa- als auch bei Bundestagswahlen auf 16 Jahre sprechen das politische Interesse und Engagement vieler junger Menschen, die demografische Entwicklung, das Ziel der Generationengerechtigkeit sowie die positiven Erfahrungen mit einer entsprechenden Absenkung bei Landtags- und Kommunalwahlen in mehreren Ländern.
2. Die Absenkung des Wahlalters sollte insbesondere in den Schulen zusätzlich von Maßnahmen zur Stärkung der politischen Bildung begleitet werden.

III. Gleichberechtigte Repräsentanz von Männern und Frauen im Deutschen Bundestag

Die Kommission weist auf ihren Auftrag aus II. 2. B ihres Einsetzungsbeschlusses (BT Drs. 20/1023) hin, der lautet:

„Der Frauenanteil unter den Abgeordneten des Deutschen Bundestages liegt bei deutlich unter 50 Prozent; nur gut ein Drittel der Abgeordneten des Deutschen Bundestages (34,7 Prozent) sind weiblich. Die Kommission soll verfassungskonforme Vorschläge erarbeiten, wie eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag erreicht werden kann. Hierzu soll sie Möglichkeiten etwa bei der Kandidatenaufstellung und der Kandidatenauswahl prüfen.“

Die Kommission stellt fest:

1. Frauen und Männer sind im Deutschen Bundestag immer noch sehr ungleich vertreten. Die Kommission hat die Gründe für diese Ungleichheit und die strukturelle Problematik des Zugangs von Frauen zu politischen Ämtern und Mandaten in einer Kommissionssitzung erörtert.
2. Vorschläge zur Veränderung des Wahlrechts durch Einführung zwingender Paritätsregeln bis hin zu Rechtsfragen des Eingriffs in die Satzungsautonomie der Parteien mit Blick auf Kandidierendenaufstellungen als auch Regelungen zu Listenaufstellungsverfahren wurden als Kommissionsdrucksachen eingebracht und kontrovers debattiert.
3. Die Wahlrechtskommission wird im zweiten Halbjahr 2022 die Frage des zu geringen Frauenanteils im Deutschen Bundestag weiter vertiefen und sich im Schwerpunkt mit verfassungskonformen Vorschlägen zur Sicherstellung der gleichberechtigten Repräsentanz befassen.
4. Im Schlussbericht der Kommission an den Deutschen Bundestag werden die Ergebnisse und eine bewertete Vorschlagsliste zu möglichen Paritätsregelungen im Wahl- und Parteienrecht aufgenommen.